

# Cadenas de valor y territorio en la Argentina

*Héctor Luis Adriani, Nahuel Mamonde y Damián Giammarino*

## Introducción

Una temática de interés común para la Economía y la Geografía es el encadenamiento de las actividades económicas y sus relaciones con el espacio. Esta temática es abordada desde una diversidad de enfoques teóricos que dan lugar a conceptos específicos según la escala adoptada (mundial, regional, urbana), a estudios empíricos y a contribuciones a políticas y planes de desarrollo territorial. Varios trabajos han analizado estos enfoques, sus supuestos y antecedentes y descripto sus principales conceptos (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010; Narodowski y Remes Lenicov, 2012).

Uno de los conceptos que ha adquirido mayor tratamiento y difusiones el de “cadena de valor”. Este concepto surge en la década de 1990 engarzado en los discursos neoliberales promotores de las ventajas y oportunidades que ofrece la globalización económica y está orientado al desarrollo de la competitividad empresarial con un Estado subsidiario de la misma. Ha sido utilizado en estudios académicos, en recomendaciones de organismos internacionales de crédito para el desarrollo y fue adoptado por diferentes políticas públicas nacionales y provinciales, aun cuando en los fundamentos de las mismas se incluyan otros propósitos además de la promoción de la competitividad empresarial.

Este trabajo tiene como objetivo presentar una aproximación al concepto de cadena de valor a partir de la interpretación del mismo desde una perspectiva multidimensional del territorio en la cual la dimensión económica es analizada desde el enfoque de la economía mixta. Se basa en el estado de avance de un estudio que toma como referencia la cadena Hidrocarburos y como estudio de caso el Complejo Industrial La Plata de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) perteneciente a aquella. El estudio es parte de un proyecto de investigación que tiene como propósito identificar enfoques conceptuales y metodológicos que permiten explicar las diferentes articulaciones que se establecen entre las ramas de la industria, de los servicios y el territorio<sup>1</sup>.

## Metodología

La metodología del estudio interrelaciona seis instancias con momentos secuenciales y momentos de desarrollo simultáneo, a saber:

- ≈ construcción del marco teórico sobre territorio y su dimensión económica,
- ≈ etapa exploratoria de relevamiento bibliográfico y documental sobre cadenas de valor,
- ≈ elaboración del estado de la cuestión,
- ≈ definición del estudio de caso,
- ≈ trabajo de campo mediante observación directa y entrevistas a informantes calificados,
- ≈ análisis de la información obtenida.

<sup>1</sup> El proyecto de investigación en el que se inscribe este estudio es “*Territorio, actores, redes y cadenas de valor en la actividad industrial*” radicado en el Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Plata.

La primera instancia se corresponde con la construcción del encuadre teórico general del proyecto de investigación. La etapa exploratoria incluye una indagación preliminar consistente en el relevamiento bibliográfico sobre enfoques conceptuales de cadenas de valor y, como parte de la búsqueda de evidencia empírica, el relevamiento y análisis de documentos oficiales como informes técnicos y planes de desarrollo que incorporan el concepto en sus discursos. Estos documentos fueron recuperados de sitios de internet, proporcionados por organismos públicos y a través de la participación de los autores en jornadas organizadas por entes de gobierno, lo que permite un acercamiento al tratamiento del concepto en las políticas públicas. Esta etapa posibilita elaborar el estado de la cuestión y una primer base de datos para el análisis empírico.

Como estudio de caso se seleccionó el Complejo Industrial YPF La Plata y su inserción en la cadena Hidrocarburos, elección fundamentada en razón del rol preponderante de dicho complejo en la estructura económica del Gran La Plata<sup>2</sup>, tanto por su incidencia en el empleo industrial local como en su participación en el valor agregado. A esto se suman los hechos de que YPF es una empresa de capital mixto y haber desarrollado vínculos con pequeñas y medianas empresas PyMES y cooperativas.

El trabajo de campo consiste en observación directa en el área industrial y entrevistas a informantes calificados.

La instancia final de análisis de la información pretende dar cuenta de las diferentes relaciones que se establecen entre las empresas y de los principales rasgos de la inserción en el territorio del Gran La Plata del eslabón industrial de la cadena objeto de estudio.

Al momento de elaboración de este trabajo, el estudio se halla concluyendo la instancia exploratoria, por lo cual el objetivo es presentar una aproximación conceptual al tema y un análisis preliminar de la información obtenida.

## **Territorio y economía**

El estudio adopta una perspectiva integradora y multidimensional del territorio por lo que es ineludible incluir en su definición el entramado de las dimensiones históricas, espaciales naturales y construidas, sociales, políticas, culturales y económicas que lo configuran y que a su vez, son por él transformadas. Varios autores definen territorio desde esta perspectiva. Para Da Costa, citado por Blanco, "...la proyección de todo grupo social, de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio" (Blanco, 2007, p. 40). Por su parte, para Milton Santos el territorio importa en cuanto a su uso ya que remite a la idea de un espacio de todos y a todo el espacio. El territorio usado es:

...el espacio de todos los hombres, no importa sus diferencias; el espacio de todas las instituciones, no importa su fuerza, el espacio de todas las empresas, no importa su poder. Ése es el espacio de todas las dimensiones del acontecer, de todas las determinaciones de la totalidad social (...) El territorio usado se constituye como un todo complejo donde se teje una trama de relaciones complementarias y conflictivas. (Grupo Estudos Territoriais Brasileiros, 2000, p. 3)

Para Finquelievich y Laurelli el territorio es "...tanto el espacio como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en él, lo conforman, y que son, a su vez, modificadas por el mismo" (1990, p. 15). Para Haesbaert el territorio manifiesta

<sup>2</sup> En este estudio se entiende por Gran la Plata el territorio conformado por los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada.

hoy un sentido multiescalar y multidimensional y su aprensión debe hacerse desde una concepción de multiplicidad (Haesbaert, 2004). De acuerdo a este autor las diferentes dimensiones del territorio, espacial, económica, política, cultural, se desarrollan articuladas y presentan especificidades (Haesbaert, 2004).

Respecto a la dimensión económica este estudio toma como punto de partida la perspectiva de Coraggio quien plantea que el sistema económico está compuesto por tres subsistemas: economía empresarial capitalista, economía pública y economía popular. El primero corresponde a las empresas de capital privado cuya lógica es la acumulación mediante la apropiación y el uso de recursos con el propósito de maximizar las ganancias. La economía pública está compuesta por las unidades productivas y administrativas del Estado con capacidad de regular, invertir y direccionar la actividad económica. La economía popular conforma un conjunto heterogéneo de unidades domésticas, sus extensiones y emprendimientos, cuya lógica es la reproducción ampliada de la vida de los trabajadores, de sus familias y de las comunidades (Coraggio, 2014). En la economía popular se encuentran cooperativas de producción agrícola, cuentapropistas de servicios como feriantes y cartoneros, artesanos, cooperativas de infraestructura social y viviendas, cooperativas de trabajo y fábricas recuperadas<sup>3</sup>. Estos subsistemas se encuentran interrelacionados y presentan yuxtaposiciones, hecho que otorga complejidad al análisis económico y territorial.

## Cadenas de valor

A diferencia del concepto de sector económico, el concepto de cadena de valor se centra en las articulaciones tanto horizontales como verticales que en torno a una actividad se establecen entre diferentes actores económicos. Se define cadena de valor al conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción y diseño, pasando por las diferentes etapas de producción hasta el consumo final. Incluye el conjunto de actividades ligadas a la creación, producción y comercialización que generan valor dentro de una organización y pone énfasis en la dinámica de las relaciones inter e intra sectoriales en diferentes escalas. El suministro de bienes y servicios abarca una amplia gama de actores económicos y empresas de tamaños diversos, que van desde PyMES locales hasta grandes empresas. A diferencia del concepto más genérico de cadena productiva que se centra en la secuencia de operaciones técnicas de elaboración de un bien o servicio, el de cadena de valor destaca las estrategias de coordinación, las jerarquías y las diferentes relaciones que se establecen entre las empresas y con otras instituciones, entre ellas las estatales, y la extensión geográfica que ocupa: regional, nacional, global (Padilla Pérez, 2014).

En su relación con la dimensión espacial del territorio a escala regional/local, el principal concepto que surge en los estudios de cadenas de valor es el de *cluster* (OECD/ECLAC, 2012). Se trata de un espacio orientado fundamentalmente a la obtención de ventajas competitivas, provenientes del aprovechamiento de economías de escala, de aglomeración o de localización que redundan en reducciones de costos y/o mejoras de ingresos. Los *clusters* son "...concentraciones de actividades similares y/o complementarias, sus proveedores especializados y un conjunto de instituciones públicas y privadas de apoyo que se localizan en una determinada geografía beneficiándose de una serie de externalidades" (Anlló et al., 2010, p. 16). A escala mundial el concepto de "cadena global de valor" (CGV) da cuenta

<sup>3</sup> Si bien se registran diferencias según distintos autores entre los conceptos de economía popular, economía social y economía solidaria, en este trabajo se hará referencia a las mismas bajo el concepto general de economía social.

de integraciones funcionales de actividades dispersas en los distintos países a través de redes dominadas por empresas transnacionales (Gereffi et al., 2005 citado por Fernández y Trevignani, 2015) que operan como “fábricas sincronizadas” (Blyde, 2014). El 80% del comercio mundial de valor agregado está vinculado a ellas y más del 60% del mismo es producido en los países centrales (De Angelis, Mondino y Rampinini, 2017, p. 57). Su despliegue espacial ha crecido en las últimas décadas a partir del desarrollo de las redes de transporte, logística y comunicaciones y de las diferentes políticas de liberalización del comercio y de las inversiones. La infraestructura y la infoestructura de las redes posibilitan la organización estratégica de la multilocalización y el intercambio de flujos materiales e inmateriales entre los diferentes actores de las CGV. Esto ha generado un espacio económico mundial estructurado por las mismas y jerarquizado en tres segmentos: centro, que se apropia de la mayor parte de los beneficios que produce la cadena, semiperiferia y periferia (Fernández y Trevignani, 2015). A través de las CGV las empresas transnacionales conforman “topologías corporativas” (Silveira, 2008) en los territorios nacionales y locales. Los procesos de expansión de estas topologías se pueden dar de diferentes formas, de las cuales dos son las más frecuentes: mediante la subcontratación y mediante la inversión extranjera directa. La primera tiene que ver con la externalización de segmentos del proceso de producción a otro país mediante la contratación de empresas independientes, la segunda se refiere a la apertura de una filial (Blyde, 2014).

Más allá de la forma que tomen, se pueden identificar numerosos factores comunes en la expansión de las CGV: menores costos de la mano de obra, legislaciones permisivas sobre ambiente y sobre los mercados de trabajo, escasa tradición sindical, reducción de los costos del comercio, reducción de los costos de transporte, crecimiento de las empresas de logística, menores costos de información y comunicaciones, mejores servicios y establecimiento de acuerdos sobre contratos y sobre propiedad intelectual. La mayoría de estos factores son conjugados por las empresas para enfrentar las crisis de acumulación de capital (Harvey, 2014, en esos períodos las empresas transnacionales pueden cambiar de estrategia y con el propósito de seguir manteniendo los niveles de ganancia, llevar a cabo reestructuraciones o traslados de la producción de las CGV a países que les posibiliten mantener la rentabilidad.

Un concepto central en el análisis de las CGV es el de “gobernanza”. Este concepto alude a la coordinación técnica y organizacional de las actividades, la estrategia empresarial predominante y las jerarquías que se establecen en las relaciones de poder entre los actores al interior de cada cadena (Romero Luna, 2009, p. 202). En este último aspecto pueden identificarse cuatro modalidades (OECD/ECLAC, 2012, p 78):

- ≈ cadenas con mínimo control por parte de la empresa líder, con predominio de las dinámicas del mercado,
- ≈ cadenas de red, con dependencia recíproca entre las empresas y alto grado de intercambio cooperativo,
- ≈ cadenas cuasijerárquicas, con un acentuado control del proceso productivo por parte de la empresa líder de la cadena,
- ≈ cadenas completamente jerárquicas, con control total por parte de la empresa líder

El crecimiento de las CGV ha dado lugar a numerosos debates, entre los que se destacan los efectos de su inserción en los territorios y la inclusión de las PyMES en ellas. Para organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico OCDE y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial ONUDI, la integración de empresas en las CGV conlleva ventajas como la diversificación productiva, el incremento de las exportaciones, la generación de empleo, la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas, mejoras en la eficiencia productiva y en sofisticación de los productos, mayor agregado de valor e incorporación de clusters en nuevas actividades productivas (OECD/ECLAC, 2012, p. 77).

En contraposición hay estudios que evidencian un panorama de desventajas. Humphrey argumenta que la inserción de las CGV en las economías de países periféricos “...no garantiza la consecución de mayores niveles de productividad, mayor valor agregado o procesos más innovadores” (Humphrey, 2004, citado en OECD/ECLAC, 2012, p. 77). Por su parte, respecto a América Latina, Kosacoff y López dan cuenta de una inserción limitada de los países de la región en las CGV, fundamentalmente en los eslabones de menor valor agregado, con bajos niveles de integración nacional, y ajenos a los núcleos innovativos más dinámicos. Según estos autores “...los efectos distributivos y los spillovers (derrames) sobre las economías domésticas -y por ende, más en general, sus impactos sobre el desarrollo- son más difusos” (Kosacoff y López, 2008, p. 21).

## Cadenas de valor y políticas públicas

El concepto de cadena de valor no guarda solamente el carácter descriptivo de una modalidad de articulación de actores y actividades económicas, también adquiere un carácter propositivo al ser inscripto en el campo de las políticas públicas, aunque con diferentes alcances y variaciones según los diferentes períodos de gobierno. Durante el período neodesarrollista<sup>4</sup> diferentes organismos estatales nacionales y provinciales encararon políticas, planes y programas de desarrollo con este concepto como eje<sup>5</sup>.

Por caso, en 2011 el Ministerio de Industria del Estado Nacional<sup>6</sup> elaboró el Plan Estratégico Industrial 2020 (Ministerio de Industria de la Nación, 2014) centrado en el desarrollo de cadenas de valor a fin de promover el “crecimiento económico con inclusión social” en base a tres grandes lineamientos estratégicos: mercado interno (sustitución de importaciones, incremento de capacidad por incremento de demanda), inserción internacional (mercados regionales, mercados Sur-Sur y nichos en países desarrollados) y agregado de valor (innovación y desarrollo). El plan se estructuró en once cadenas de valor teniendo en cuenta la importancia de cada una en el PIB sectorial y su trayectoria en la industria argentina, el desarrollo de encadenamientos productivos, la competitividad de los recursos naturales, la difusión de tecnología, el mercado interno, el balance comercial y la inserción internacional. Las cadenas seleccionadas fueron ‘Alimentos’, ‘Automotriz y autopartes’, ‘Bienes de capital’, ‘Cuero calzado y marroquinería’, ‘Maquinaria agrícola’, ‘Material de construcción’, ‘Medicamentos’, ‘Foresto-industrial’, ‘Química y petroquímica’, ‘Software’ y ‘Textil’. Estas cadenas se definían:

4 Se entiende por período neodesarrollista el que se extiende entre los años 2002 y 2015 y período neoliberal al iniciado en diciembre de 2015 con la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos (Varesi, 2016)

5 Además de los ejemplos que se mencionarán puede destacarse la presencia del concepto en las políticas de los Ministerios de Agroindustria y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

6 A partir de diciembre de 2015 el Ministerio de Industria fue disuelto. El nuevo gobierno creó la Subsecretaría de Industria como parte de la Secretaría de Industria y Comercio en la órbita del nuevo Ministerio de Producción.

como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción –I+D y la extracción de la materia prima–, pasando por las diferentes etapas de producción (que involucran una combinación de transformación física y los insumos de diferentes servicios) hasta el suministro al consumidor final para su uso (PEI, 2020).

Como puede observarse, las divisiones entre el sector industrial y los sectores primario y terciario se desdibujan complejizando la comprensión de la dinámica de las actividades económicas. El enfoque del PEI en términos de cadenas de valor involucró a las PyMES en tramas productivas territoriales y/o por rama, particularmente en los segmentos con escaso desarrollo en el país.

Paralelamente al PEI el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires presentó en 2012 el Plan Estratégico Productivo 2020 (Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires, 2012) en el cual se identificaron 35 cadenas de valor pertenecientes a la producción agrícola, pecuaria, industrial y de servicios, distribuidas en ocho subespacios de la provincia. En convergencia a esta política el Banco de la Provincia de Buenos Aires estudió estas cadenas con el propósito de construir un marco de análisis de las posibilidades competitivas de la producción provincial. El estudio plantea que:

Cada una de las actividades que componen una cadena de valor debe ser considerada como un sistema abierto, es decir, como elementos que afectan su propio entorno, pero que también se ven modificados por el mismo. En este sentido, comprender una cadena no implica solamente ser capaz de cuantificar y definir su estructura, sino también de explicitar cómo la misma se articula con el ambiente en la que se desarrolla. (Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2013, p. 15)

De cada cadena se analizaron la producción, la presencia de PyMES, el empleo, el comercio internacional y la localización. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 el PEPBA quedó suspendido<sup>7</sup>.

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial INTI adoptó el concepto de cadena de valor en varios de sus programas. Para el INTI una cadena de valor puede referir tanto a una metodología analítica de operaciones de agregado de valor sobre una materia prima como a un ideal de desarrollo, en todo caso con el objetivo de una producción de valor competitiva y rentable. Según el INTI la relación entre cadenas de valor y territorio se da en el marco de la ‘gobernanza’ de las cadenas. En su programa *Desarrollo de Cadenas de Valor* el INTI se propuso aportar capacidades para asistir al desarrollo de las mismas en entornos de baja competitividad territorial con propósitos de inclusión económica, agregado de valor en origen y el desarrollo local/regional.

Otro organismo que ha incluido el concepto de cadena de valor en varias de sus políticas es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, que vincula el mismo al concepto de desarrollo territorial y ha desarrollado numerosas experiencias.

En el período neoliberal iniciado a fines de 2015, la planificación del desarrollo ha pasado a un segundo plano, la mayor parte de los planes estratégicos encarados en la etapa anterior fueron anulados, no se actualizaron y perdieron visibilidad en los discursos. En los Ministerios del Gobierno Nacional pertenecientes al área de economía, la figura de ‘emprendedor’ ha ascendido a un lugar de preferencia y en la mayoría de los documentos relevados el concepto de cadena de valor presenta una inscripción diferente, con una menor presencia en políticas activas y con un significado centrado en la

<sup>7</sup> Varias administraciones provinciales han encarado estudios, proyectos y acciones gubernamentales destinadas a la formación de cadenas de valor. Entre las instituciones que brindaron apoyo técnico se destacan el Consejo Federal de Inversiones (CFI) que viene colaborando con la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) y la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) con aportes a las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

competitividad empresarial y en los aspectos técnicos<sup>8</sup>.

Un ejemplo de ello es la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación, el organismo del Gobierno Nacional en el que se ha hecho más explícito el interés por las cadenas de valor. La secretaría elabora una serie de *Informes y Datos de Cadenas Productivas*<sup>9</sup> que tienen por objeto la descripción de la situación productiva y económica de cada una de ellas, de los mercados y tendencias, la evolución del proceso productivo, las políticas públicas que inciden en ellas y su localización territorial. La Secretaría identifica veinte cadenas agroindustriales “Porcina”, “Aviar”, “Bovina”, “Ovina”, “Yerba mate”, “Té”, “Manzana y pera”, “Fruta de carozo”, “Cítricos dulces”, “Oleaginosas”, “Arroz”, “Láctea”, “Algodonera-textil”, “Azucarera”, “Vitivinicultura”, “Legumbres”, “Tabaco”, “Olivícola”, “Apícola”, “Pesca y puertos” pesqueros; ocho de la industria manufacturera “Construcción”, “Siderúrgica y aluminio”, “Maquinaria agrícola”, “Hidrocarburos”, “Minería metalífera y rocas de aplicación”, “Automotriz y autopartista”, “Petroquímica-plástica”, “Forestal, papel y muebles” y ocho de los servicios “Comercio interior”, “Energías alternativas”, “Salud, farmacia y equipamiento médico”, “Investigación y desarrollo”, “Software y servicios informáticos”, “Turismo”, “Telecomunicaciones”, “Industrias culturales”.

A diferencia de las cadenas de valor estructuradas en el PEI 2020, estos estudios técnicos no fueron elaborados en el marco de un plan estratégico o de desarrollo, ni están incorporados en el denominado *Plan Productivo Nacional* anunciado en el 2016 por el Ministerio de Producción<sup>10</sup>.

## Aproximación a la cadena de valor hidrocarburos y al estudio de caso: el Complejo Industrial La Plata YPF

Como se mencionó al comienzo del trabajo el estudio que da pie a este trabajo toma el caso del Complejo Industrial La Plata de YPF como parte de la cadena de valor “Hidrocarburos”, en particular las relaciones entre la empresa y las PyMEs y cooperativas de trabajo proveedoras de servicios.

A escala nacional la importancia de esta cadena radica en la gravitación de los hidrocarburos en el conjunto de la economía, en su participación en la generación eléctrica, altamente dependiente de la energía térmica (72%), en el hecho de que YPF es la principal empresa del país y de la cadena, asimismo, en la importancia de la participación mayoritaria del Estado en ella. Este último hecho guarda particular relevancia para este estudio ya que ubica a YPF en la intersección entre los subsistemas público y privado de la economía mixta. A su vez, resulta de interés en razón de que producto de la racionalización del personal y privatización de la empresa en la década de 1990, se generó un importante conjunto de emprendimientos PyMEs que prestan servicios a la empresa, varios de ellos organizados como cooperativas de trabajo, hecho que los incluye en el subsistema de la economía social.

Para la caracterización de la cadena de valor Hidrocarburos se tomó el Informe elaborado por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación, que

8 Por caso puede consultarse el documento Argentina 2030 – Jornada Desarrollo Productivo. Jefatura de Gabinete de la Nación, PEN. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/argentina2030>

9 Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-microeconomica/informes-de-cadenas-productivas/> (consulta 10 de febrero 2018).

10 El *Plan Productivo Nacional* consiste en una serie de lineamientos macroeconómicos orientados básicamente a la mejora de la competitividad y el crecimiento. Recuperado de <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/37417-el-gobierno-presento-el-plan-productivo-nacional-en-la-ua> (consulta 10 de febrero 2018)

tiene por objeto realizar una descripción analítica y estructural de dicha cadena<sup>11</sup>. Según el informe la cadena está compuesta por cuatro grandes etapas: búsqueda, perforación y extracción de petróleo y gas, también llamada *upstream*; transporte, también denominada *midstream*; procesamiento; y distribución y venta de subproductos, estas últimas dos etapas también llamadas *downstream*.

El Informe considera el período 2010-2015 y da cuenta de la configuración de las relaciones económicas de la cadena y la situación productiva de la misma; el mercado global y sus tendencias; el proceso productivo y su evolución; la localización territorial; la incidencia de las políticas públicas, entre otros aspectos de relevancia. En el Cuadro 1 se identifican los principales componentes de la cadena.

De acuerdo al Informe, la cadena Hidrocarburos, en el año 2015 extrajo 42.860 millones de m<sup>3</sup> de gas natural, 31 millones de m<sup>3</sup> de petróleo crudo, y refinó entre los principales subproductos (gasoil, naftas, fuel oil) 29,1 millones de m<sup>3</sup><sup>12</sup>. El principal destino de las ventas es el mercado interno que representa el 88% del total, de éste, el 36% corresponde al interior de la cadena y el porcentaje restante al consumo final y a otros sectores productivos. La cadena presentó un déficit comercial entre exportaciones e importaciones: en 2015 las primeras ascendieron a 1.419 millones de dólares mientras que las importaciones fueron de 7.105 millones de dólares.

Las principales cuencas productivas del país son la Neuquina con el 57% de la extracción del gas natural y el 40% de la extracción del petróleo, la Austral con valores del 23% y 4% respectivamente, Golfo San Jorge con participación del 13% en la extracción del gas y el 49% en la del petróleo y Cuyana con valores del 7% y 5% respectivamente, en último lugar se ubica la Cuenca del Noroeste.

Según el mismo informe la cadena de valor contaba en 2015 con 27.649 puestos de trabajo<sup>13</sup>, de los cuales el 66% corresponde a la etapa de *upstream*.

Los principales establecimientos de refinación se encuentran en el cordón industrial La Plata-Santa Fe y en Luján de Cuyo, Mendoza. El Complejo Industrial La Plata de YPF es el más grande del país y uno de los mayores de Latinoamérica. Está localizado en el área portuaria del Gran La Plata, provincia de Buenos Aires. Se destaca por contar con procesos productivos complejos en establecimientos petroquímicos y de destilación, estos últimos dan cuenta del 30% de la capacidad de refinación del país. En torno a este Complejo, de manera similar que en otros establecimientos de YPF, se desarrollaron en la década de 1990 emprendimientos de servicios tercerizados en base a las indemnizaciones recibidas por los trabajadores desahuciados por la reestructuración de la empresa<sup>14</sup>. YPF ha mantenido una relación asimétrica con ellos, imponiendo unilateralmente sus condiciones, llevando a que las PyMES y cooperativas se organicen en asociaciones para enfrentar a la empresa líder.

11 Ministerio de Hacienda de la Nación, Secretaría de Política Económica, 2016.

12 La participación porcentual del país en la producción mundial de hidrocarburos fue en 2015 del 1% de gas natural, el 0,71% del petróleo crudo y el 0,64% de la refinación (Ministerio de Hacienda de la Nación, 2016).

13 De este total YPF reúne 19.257 empleados (YPF, 2016).

14 La tercerización de actividades le permitió a YPF desprenderse de gran parte de su planta de trabajadores asalariados y contar con una oferta de servicios a menores costos. En el Complejo La Plata se formaron alrededor de treinta emprendimientos, varios de ellos tuvieron corta vida y, en la actualidad, de los originales quedan unos veintidós.



Cuadro 1. Componentes de la cadena de valor Hidrocarburos

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Estructura de la cadena          | <ul style="list-style-type: none"> <li>› etapas que la componen (investigación e innovación, obtención del recurso, transporte, procesamiento, almacenamiento, canales de distribución y venta)</li> <li>› características físicas y técnicas del bien o servicio producido y de todo el proceso productivo</li> <li>› eslabones de la cadena en tanto unidades empresariales que realizan actividades similares en el proceso técnico productivo</li> <li>› técnicas utilizadas y operaciones en todo el proceso (complejidad)</li> <li>› composición orgánica de la cadena</li> </ul> |
| Contexto                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>› lógicas de acumulación a escala regional, nacional y global</li> <li>› dinámica productiva del sector, tendencias y pronósticos de oferta, demanda y precios</li> <li>› relaciones con otras ramas y cadenas</li> </ul>  |
| Situación productiva y económica | <ul style="list-style-type: none"> <li>› capacidades instaladas y capacidades productivas</li> <li>› inversiones según las diferentes etapas y tipo de empresa</li> <li>› estructuras de costos y rentabilidad</li> <li>› escalas de producción y productividad</li> <li>› integración de los eslabones (vertical – horizontal)</li> <li>› tipo de proveedores según actividad, complejidad de la provisión y destinatario</li> </ul>   |
| Mercados                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>› mercados de los diferentes productos, participación, precios</li> <li>› estructura (concentración, competencia, comercio exterior)</li> </ul>  |
| Empresas                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>› actores de la cadena, desarrollo histórico de las firmas, gobernanza en la cadena.</li> <li>› capitalización</li> <li>› tipo de empresa por tipo de actividad que realiza, tamaño y origen del capital</li> </ul>  |
| Empleo                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>› puestos de trabajo generados, formalidad, calificación, remuneraciones, salarios,</li> <li>› evolución del empleo,</li> <li>› distribución espacial, desplazamientos de la fuerza de trabajo)</li> </ul>   |
| Localización territorial         | <ul style="list-style-type: none"> <li>› localización de los distintos eslabones y flujos (cantidades, orígenes y destinos)</li> <li>› redes de distribución</li> <li>› cercanía y complementariedad productiva de las empresas (núcleos productivos, clusters)</li> <li>› diversificación económica de las áreas en las que se localizan los eslabones</li> <li>› relaciones con el ambiente (externalidades, tipos de tecnologías empleadas, sostenibilidad, sustitución de productos y tecnologías)</li> </ul>   |
| Políticas públicas               | <ul style="list-style-type: none"> <li>› legislación según diferentes jurisdicciones</li> <li>› políticas salariales, promocionales, aspectos regulatorios como cuotas de mercado</li> <li>› instituciones públicas y privadas vinculadas a las cadenas</li> </ul>  |

Fuente: elaboración personal con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016)

La cadena Hidrocarburos presenta una lógica productiva de proceso continuo y un alto nivel de concentración empresarial, dado principalmente por empresas transnacionales, y dominada por YPF, empresa que se destaca por su significativo grado de integración vertical. YPF explica el 46% de la producción de petróleo y del 42% de la de gas, seguida por Pan American Energy con el 19% y por Shell con el 17% respectivamente; representa el 56% del crudo procesado seguido por Axion y Shell con el 16% cada una y abarca el 36% de las estaciones de servicio, seguida por Shell con el 14% y por Axion con el 11% (YPF, 2016).

El mismo Informe focaliza la dimensión espacial de la cadena en la localización y distribución de las diferentes etapas en el país: áreas de extracción de gas y petróleo, redes de distribución, establecimientos de refinación e instituciones de innovación. También refiere espacialmente a las relaciones entre costos, distancia y dimensión de los mercados. Teniendo en cuenta los actores de la cadena, el Informe identifica las empresas, sus escalas de mercado y los niveles de interacción que se establecen entre ellas. Sin embargo no hace referencia a las particularidades de las unidades productivas de la economía social, más allá de que, como se mencionó, varios prestadores de YPF son cooperativas de trabajo.

En razón del período considerado por el informe, la política pública que destaca como más relevante es la Ley N° 26741 del año 2012 que declara de Interés Público Nacional el autoabastecimiento de Hidrocarburos, como también la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de éstos y la expropiación del 51% del patrimonio de las por entonces YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. En esta Ley “...la estrategia de intervención del gobierno nacional fue la de arbitrar precios y rentabilidades que permitieran sostener la actividad y redujera el déficit comercial del sector” (Ministerio de Hacienda de la Nación Secretaría de Política Económica, 2016).

A partir de diciembre de 2015 se implementa en Argentina un nuevo período de políticas neoliberales. El país ingresó en un nuevo ciclo de endeudamiento y de fuga de capitales en el que se favorecen los sectores de la construcción, transporte, agropecuario y financiero; la mayor parte de las ramas industriales y en particular el sector cooperativo, sufren un embate regresivo (CIFRA, 2017). Para las cooperativas de trabajo no solo continuaron limitaciones que no pudieron resolverse en el período anterior, sino que se vieron perjudicadas por el incremento de las tarifas energéticas, la apertura de importaciones y varios vetos gubernamentales a la continuidad de expropiaciones de empresas recuperadas. Con estas políticas la economía popular es el conjunto que más pierde (Página 12, 2017).

En el sector energético se implementaron cambios que fueron perjudiciales para los sectores más vulnerables de la cadena de valor Hidrocarburos y para YPF como empresa con mayoría accionaria del Estado<sup>15</sup>. Entre las distintas medidas de reestructuración del sector energético de impacto en la gobernanza de la cadena, se destacan la supresión del convenio de YPF con la petrolera venezolana Petróleos de Venezuela PDVSA<sup>16</sup> y el cierre del Fideicomiso Financiero Serie II (más conocido en Buenos Aires como PDVSA II), los que generaron un impacto negativo en el empleo de las PyMEs y cooperativas que mantenían contratos de trabajo con la petrolera venezolana.

15 La nueva política energética provocó una reducción de la participación de YPF en el mercado de naftas y gasoil, pasando del 55,8% al 54,2% en el 2017 respecto al 2016. Por otra parte, a los fines de mantener las metas de inflación, el Gobierno Nacional presiona a YPF a no aumentar combustibles mientras permite que las otras empresas lo hagan, originando perjuicios en los ingresos de la Petrolera Estatal. Fuente Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo OETEC.

16 Desde 2013 YPF mantenía un memorando de entendimiento (MOU) con PDVSA para encarar proyectos conjuntos en toda la cadena de valor de la industria hidrocarburífera, tanto en Venezuela como en Argentina.

En las cooperativas de trabajo que le prestan servicios el Complejo Industrial YPF La Plata, entrevistas realizadas permitieron identificar una serie de efectos negativos producidos por la implementación de una serie de medidas que acentúan el control de la empresa líder y reducen los márgenes de excedente de las cooperativas. Ellas son:

- ≈Revisión de las modalidades de contratación con la Refinería, en donde se acuerdan por periodos más cortos en comparación al 2015.
- ≈Aumentos de las tarifas de luz y gas iniciados en 2016.
- ≈Aumento en los precios de los insumos importados en razón de los incrementos del valor del dólar.
- ≈Aumento del costo financiero.
- ≈Cambios en las condiciones de trabajo en YPF, reducción de servicios gratuitos como acceso a espacios recreativos y premios.
- ≈Pago de honorarios por debajo de los correspondientes según la calificación laboral de los trabajadores.

## Conclusiones

Los enfoques conceptuales predominantes sobre cadena de valor plantean que es la economía empresarial privada quien estructura las cadenas. El rol del sector público queda limitado al degenerador de políticas destinadas a su promoción, fortalecimiento y desarrollo. Prácticamente no hay referencias a relaciones entre cadenas de valor y economía social. Recién en políticas públicas específicas es posible identificar esta relación.

Por el contrario, el estudio de caso de la cadena Hidrocarburífera y del Complejo Industrial La Plata plantea la necesidad de construir una conceptualización de cadena de valor que dé cuenta de la articulación de los tres subsistemas: empresarial privado, economía pública y economía social, de sus dinámicas y tensiones. Esto se hace notorio en el estudio de la gobernanza: el caso estudiado muestra que la cadena de valor Hidrocarburífera YPF opera con una modalidad jerárquica: el subsistema empresarial público-privado subordina al de economía social, situación acentuada negativamente con los cambios en las políticas públicas a partir de diciembre de 2015.

Respecto a la relación entre cadenas de valor y territorio las conceptualizaciones dominantes plantean un enfoque economicista del espacio, haciendo foco en los mercados, los costos y las ventajas competitivas de los territorios, supeditando las dimensiones políticas, culturales y sociales a la construcción de dichas ventajas. Esta subordinación de un territorio a la dinámica competitiva y particularmente a los actores dominantes ya ha sido contestada por autores como Rofman (1999, 2013), de Jong (2001) y Silveira (2008). Por otra parte en el caso de estudio del Complejo La Plata se ha podido constatar que el conjunto de PyMEs y cooperativas tercerizadas no han dado lugar a procesos más innovadores ni siquiera a la conformación de un cluster.

Respecto a las políticas públicas relevadas, aquellas puestas en marcha en el período neodesarrollista, si bien incorporaron los conceptos de inclusión social y desarrollo regional/local y otorgaron al Estado un rol planificador, mantuvieron un eje significativo en el desarrollo de las posiciones competitivas de las grandes empresas en las cadenas de valor. A partir de diciembre de 2015 con el reingreso de las políticas neoliberales, el rol de intervención estatal fue reorientado hacia el favorecimiento de los sectores más concentrados, abandonando las políticas de planificación que habían sido puestas en marcha.

## Referencias

- Anlló, G.; Bisang, R. y Salvatierra, G. (2010). Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor. *Documentos de proyectos* 50, LC/W.350. CEPAL, Buenos Aires.
- Banco de la Provincia de Buenos Aires (2013). *Identificación, Cuantificación y Análisis de Cadenas Productivas en la Provincia de Buenos Aires*. La Plata, BPBA. Recuperado de [https://www.bancoprovincia.com.ar/content/docs/libro\\_definitivo\\_baja.pdf](https://www.bancoprovincia.com.ar/content/docs/libro_definitivo_baja.pdf) (consulta 25 de septiembre 2015).
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En M.V. Fernández Caso y R. Gurevich (Coords.) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas*. Buenos Aires: Ed Biblos.
- Blyde, J.S. (2014). Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor. *Documentos del BID* Banco Interamericano de Desarrollo.
- CIFRA Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2017). *Informe de Coyuntura N° 24*. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/> (consulta 25 de julio 2017).
- Coraggio, J.L. (2014). La economía social y solidaria y el papel de la economía popular en la estructura económica. En *La economía Popular y Solidaria* (pp. 21-46) IEPS Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (comp). IEPS, Quito
- De Ángelis, J.; Mondino, L. y Rampinini, A. (2017). Posibles impactos del Tratado de Transpacífico en la economía argentina: caso de estudio sector farmacéutico y metalmecánico. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, 04(02), 56-76.
- De Jong, G. (2001). *Introducción al método regional*. LIPAT, Departamento de Geografía, UNCo.
- Fernández, V.R. y Trevignani, M. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *DADOS*, año 2015, 58, .
- Finkelievich, S. y Laurelli, E. (1990). Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados-América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, XXIII(84), 191-223.
- Grupo de Estudos Territoriais Brasileiros del LABOPLAN (Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental) (2000). O papel ativo da geografia: um-manifesto. *XI Encontro Nacional de Geógrafos*. Florianópolis.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade*. Bertrand Brasil, Río de Janeiro.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete Contradicciones y el fin del Capitalismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial INTI (2015). *Anuario 2015*. Programa Desarrollo de Cadenas de Valor INTI, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y López A. (2008). América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*. doi 10.3232/GCG.2008.V2.N1.01
- Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (Coords). (2012). *Geografía Económica del Mundial (GEM)*

- Un enfoque centro-periferia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno.
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2016). *Informes de cadenas de valor*. Año 1 N°6. Hidrocarburos. Recuperado de [http://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/SSPE\\_Cadena\\_Valor\\_Hidrocarburos.pdf](http://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/SSPE_Cadena_Valor_Hidrocarburos.pdf) (consulta 10 de septiembre 2017).
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2018). *Informes y datos de Cadenas Productivas*. Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-microeconomica/informes-de-cadenas-productivas/> (consulta 10 de febrero 2018).
- Ministerio de Industria de la Nación. Plan Estratégico Industrial 2020. Recuperado de <http://www.industria.gob.ar/plan-estrategico-2020/> (consulta 7 de julio 2014).
- Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires (2012). *Documento provisorio Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020*. Buenos Aires.
- OECD/ECLAC (2012). Articulación productiva, clusters y cadenas globales de valor: buscando respuestas para las pymes En *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural*. OECD Publishing
- Padilla Pérez, R. (2014). Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica. *Libros de la CEPAL*. Santiago de Chile.
- Página 12 (2017, 19 de octubre) *Un cambio a favor de sectores rentistas*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/70082-un-cambio-a-favor-de-sectores-rentistas>.
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos de petróleo, el carbón y el azúcar*. Buenos Aires: Ariel.
- Rofman, A. (2013). Nueva configuración del espacio en la etapa de la concentración capitalista. *Voces en el Fénix* N° 27
- Romero Luna, I. (2009). Pymes y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo. *Análisis Económico*, XXIV(57).
- Ley N° 26.741 Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2012)
- Silveira, M.L. (2008). Los territorios corporativos de la globalización. *Geograficando Revista de Estudios Geográficos*, año 3(3). UNLP.
- Varesi, G.A. (2016). La contra-ofensiva neoliberal: estrategia político-económica de reestructuración societaria en el primer semestre de Macri. *IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.